



行政罰「從新從輕原則」 適用上須否考慮 「中間法」？

陳熙哲
律師

目次	壹、問題起源	肆、支持與反對行政罰法第5條「從新從輕原則」應考慮「中間法」之論據
	貳、A、B、C 規範對應於「行為時」與「裁處時」之九種可能	伍、結 論
	參、行政罰之從新從輕原則須否考慮「中間法」？	

壹、問題起源

2022年6月15日修正施行之行政罰法第5條：「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」為「從新從輕原則」之規範¹。

根據本次的修正理由²，可知悉從新從輕原則之法理在於兼顧國家新價值決

定（即所謂「從新」），但同時避免使人民受到不可預見之損害，並維護法的安定性（即所謂「從輕」）。且依據行政罰法第5條之但書，倘若「從新」之價值與「從輕」之價值相衝突時，則「從輕」優於「從新」。

以下簡易說明「從新從輕原則」之適用，以利討論開展：

【例1】相關規範於行為人行為時為A法，行政機關裁處時為B法，且A法較

B法³為輕

依據「從新從輕原則」，倘若A法較B法為輕，則此時行政機關以A法裁處具備「從輕」之價值，依照B法裁處具備「從新」之價值，依照行政罰法第5條之立法決定，「從輕」優於「從新」，此際行政機關應依A法裁處。

【例2】相關規範於行為人行為時為A法，行政機關裁處時為B法，且A法較B法為重

依據「從新從輕原則」，倘若A法較B法為輕，則此時行政機關以B法裁處同時具備「從新」與「從輕」之價值，依照A法裁處則不然，此際行政機關應依B法裁處。

以上情形，幾無爭議，惟若相關規範原為A法，後因種種原因修法降低處罰標準為B法，又因種種原因修法提高處罰標準為C法，且C法之處罰比A法還重（本文下稱「 $C>A>B$ 」⁴，則行政機關倘若發現行為人違法，此際應適用何一規範，即值探討。

本文作者認為此一問題，雖可透過行政罰法第5條「從新從輕原則」解釋論加以解決，但問題之根本或許係：立法技術、水準過差。不過，在思維上不能排除立法者迅速修正錯誤之法律，因此，此一問題仍有探討之實益。且也能藉此機會比較刑法與行政罰法解釋論，本文遂持續研究探討。

茲先敘明，依照行政罰法第5條之立

法理由，法文所謂「裁處時」，除行政機關第一次裁罰時，尚包括訴願先程序之決定、訴願決定、行政訴訟裁判，乃至於經上述決定或裁判發回原處分機關另為適當之處分等時點。惟本文所欲探討者，僅行政機關為第一次裁罰時，究應適用何一規範，以下也僅探討此一部分，合先說明。

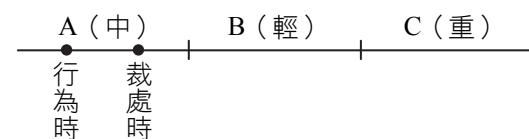
貳、A、B、C規範對應於「行為時」與「裁處時」之九種可能

為清楚說明本文所欲探討之問題，茲先針對A、B、C規範對應於「行為時」與「裁處時」之九種可能，排列組合，分別探討（ $C>A>B$ ）。

一、行為時為A規範，行政機關第一次裁罰時為A規範

此際行為時與第一次裁罰時之規範均為A規範，行政機關遂依照A規範加以裁處，並無爭議。

【情形一】

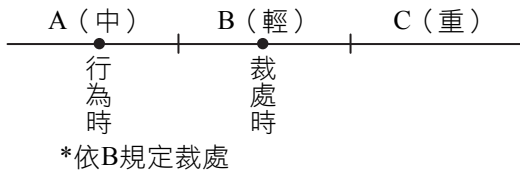


*依A規定裁處

二、行為時為A規範，行政機關第一次裁罰時為B規範

此際毋庸考慮C規範，又B規範較A規範為輕、為新，此際行政機關應適用B規範處罰之，並無爭議。

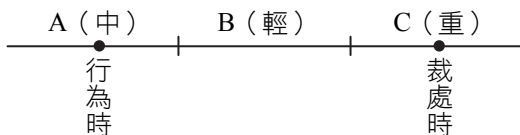
【情形二】



三、行為時為A規範，行政機關第一次裁罰時為C規範

此種情形，即為本文所欲探討者。倘若認為須考慮既非行為時，也非第一次裁罰時之B規範，則為A、B、C規範之比較，依照行政罰法第5條，應選擇「最輕」者，遂以B法裁處；惟倘若認為毋庸考慮B規範，則僅需進行A、C規範之比較，則應以A法裁處。本文後續將針對此一部分，再為探討。

【情形三】

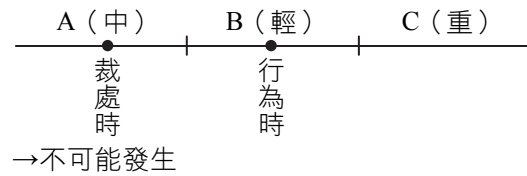


*本文所欲探討者，最為困難。可能依A或B規定裁處，詳下述

四、行為時為B規範，行政機關第一次裁罰時為A規範

此種情形，從邏輯上不可能發生，茲無探討必要。

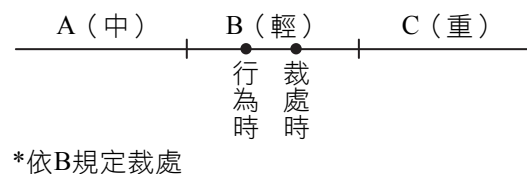
【情形四】



五、行為時為B規範，行政機關第一次裁罰時為B規範

此際行為時與第一次裁罰時之規範均為B規範，行政機關遂依照B規範加以裁處，並無爭議。

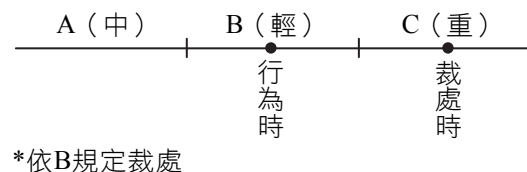
【情形五】



六、行為時為B規範，行政機關第一次裁罰時為C規範

此際毋庸考慮A規範，又B規範較C規範為輕，則基於「從輕」優於「從輕」之考量，行政機關應依照B規範加以裁處，並無爭議。

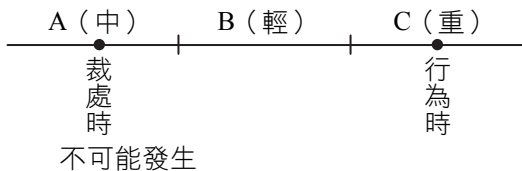
【情形六】



七、行為時為C規範，行政機關第一次裁罰時為A規範

此種情形，從邏輯上不可能發生，茲無探討必要。

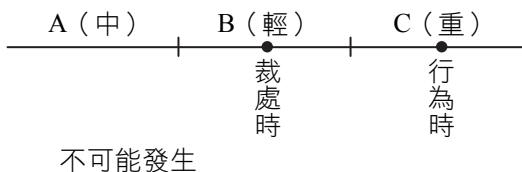
【情形七】



八、行為時為C規範，行政機關第一次裁罰時為B規範

此種情形，從邏輯上不可能發生，茲無探討必要。

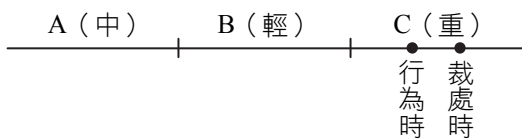
【情形八】



九、行為時為C規範，行政機關第一次裁罰時為C規範

此際行為時與第一次裁罰時之規範均為C規範，行政機關遂依照C規範加以裁處，並無爭議。

【情形九】



*依C規定裁處

依照本段落之說明，應可釐清於上述之九種情形（六種可能發生與三種不

可能發生之情形）中，「行為時為A規範，行政機關第一次裁罰時為C規範」有爭執餘地，本文以下以此為核心探討之。

參、行政罰之從新從輕原則須否考慮「中間法」？

一、所謂「中間法」

「中間法」為刑法學者之用語，係指某項法律規定於行為當時尚未生效，其雖於裁判之前曾經一度有效，卻於裁判當時不再有效⁵。本文借用此一用語，指某項法律規定於行為當時尚未生效，其雖於行政機關為裁處前曾經一度有效，卻於行政機關為裁處時不再有效，即本文前述所稱之B法規。

二、我國公法學文獻上對此討論甚少

本文作者以「從新從輕（且）中間法」、「行政罰法第5條（且）中間法」作為關鍵字，以月旦知識庫進行全文檢索，未能找到談論此一議題之公法學文獻；復以相同關鍵字，以司法院裁判書系統進行全文檢索，亦未能找到任一則行政法院之實務判決。

三、刑法學之見解

由於我國公法學文獻對此討論較少，而刑法第2條第1項：「行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後

之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」有類似於行政罰法「從新從輕原則」之規定。雖說刑法之規定係「從舊從輕原則」而不同於行政罰法之「從新從輕原則」，惟學者指出「從新從輕原則」與「從舊從輕原則」適用之結果相同，故刑法學之見解應可供本文參考⁶。

經本文研究，刑法學界有討論在刑罰「從舊從輕原則」之適用上，須否考慮「中間法」。刑法學者基於以下二個理由，認為刑法之「從舊從輕原則」須考量「中間法」：

（一）刑法第2條第1項之但書文字係「行為後之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」，由於法文係「最有利」，因之，在法院審理裁判時，只要是出現過的有效法律規定，均應納入考量。在此一脈絡下，刑法學將「中間法」亦納入考量。

（二）由於行為人在裁判前曾一度獲得較有利之法律地位，故從有利於行為人之角度切入，認為此一有利地位應予維持。⁷

我國刑事判決，亦認為於「從舊從輕原則」之考量中，須一併觀察中間法，早期判例即明確採取此一見解，近期實務見解亦未改變此一立場⁸，見最高法院29年上字第964號：「行為後法律有變更者，應將行為時之法律與中間法及裁判時之法律比較適用最有利於行為人之法

律，刑法第二條第一項規定甚明。本件原判決祇將行為時之暫行新刑律與裁判時之刑法比較，而將中間之舊刑法置諸不問，殊屬違誤。」

四、行政法學之相關討論

行政法學對此一問題討論較少，在我國實務上，幾無判決，經作者搜尋，較為相關者為臺灣高雄地方法院96年度交聲字第1099號刑事裁定，該裁定有針對行政罰法第5條之解釋有所探討，該裁定於解釋適用時，敘明個案中曾出現中間法，然其並未明確表態行政罰法第5條之解釋論是否應考慮中間法，惟倘若不須考慮中間法，判決中應也毋庸敘明有中間法，似可理解為實務上認為行政罰法於適用上須考慮中間法，但幾乎未附理由。

肆、支持與反對行政罰法第5條「從新從輕原則」應考慮「中間法」之論據

本文作者對於行政罰法第5條在解釋論上須否考慮「中間法」，其實並未抱持必然如何之態度，惟本文作者認為此一問題並非想當然爾的認為須考慮中間法或不須考慮中間法，茲將本文作者認為是否考慮中間法之論據說明如下，拋磚引玉，期待法學大家說法闡釋。

(一) 支持須考慮「中間法」之論據

可能的論據如下：

1. 由於行政罰法第5條之但書：「但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」，法文係「最有利（而非較有利）」，因之，在行政機關為裁處時，只要是出現過的有效法律規定，均應納入考量。在此一脈絡下，行政法學應將「中間法」亦納入考量。

2. 由於行為人在行政機關為裁處前曾一度獲得較有利之法律地位，故從有利於行為人之角度切入，認為此一有利地位應予維持。

3. 由於通說對於刑罰與行政罰採取「量的差別說（而非質的差別說）」，因之，行政罰應與刑罰作相同解釋。

(二) 反對須考慮「中間法」之論據

雖說支持須考慮「中間法」之論據頗為充實，惟本文作者始終對於行政罰法是否必然在適用時須考慮中間法，有所猶疑。蓋行政罰法之所以設計有「從新從輕原則」，依照立法理由，目的有二：

1. 依照國家新價值決定。

2. 避免使人民受到不可預見之損害，並維護法的安定性。

基此，在本文前舉因修法而先後有A、B、C三法規之情形，在裁罰輕重係

C>A>B之情形，倘若行為人係在A法規時為違反行政法秩序之行為（行為時：A法規）；於C法規時遭裁罰（裁處時：C法規），則分別檢討上述二從新從輕原則之立法目的有無實現。

就「依照國家新價值決定」此一面向而言，A法規反倒較B法規更接近C法規，若考慮中間法B法規，反倒較不貼近國家新價值決定。

就「避免使人民受到不可預見之損害，並維護法的安定性」此一面向而言，由於人民係在A法規時為違反行政法秩序之行為，即便不考慮中間法B法規，而在A法規與C法規中選擇處罰較輕之A法規，亦不造成人民受到不可預見之損害，並不破壞法的安定性。

不過，本文作者認為支持須考慮「中間法」之論據中，指出行政罰法第5條但書「但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」用字係「最有利（三者以上）」而非「較有利（二者相較）」，故行政罰法第5條在適用上須考慮「中間法」此一說法頗有說服力。

惟，本文在「一、問題起源」中也曾針對法規單純從A規範內容修正為B規範內容之情形，此際也係只有二個法規，卻仍適用條文所稱之「最有利」。因之，「最有利」也可以用於「二法規相較」之情形，是否必然要因為「最有利」之用字，而認為行政罰法第5條在解釋適用

上，須考慮「中間法」，本文作者存疑⁹。

不過，本文作者針對「最有利」三字如何解釋，抱持著較為開放之態度，若有其他見解主張「最有利」之用字，必然性須將中間法納入衡量，本文作者也予以尊重。惟倘若行政罰法第5條在適用上無須考慮「中間法」之觀點，不能在解釋論上證立起來，本文也主張在立法論的層次上，應考慮本文觀點。

本文之立法論觀點，學界有類似主張，不過，學界的主張是更為上位的認為行政罰法之從新從輕原則過於寬泛。學者林三欽指出，行政裁罰之原因係特定時空下之行政秩序衝擊，事後修法通常無法溯及地將過去違法行為所造成之法益侵害重新解讀。

學者林三欽認為行政罰法之從新從輕原則之修法，形同容許事後有利於行為人之新法重新評價行為人違法行為所帶來的法益侵害，而使得人民享有低門檻、寬泛的從新從輕原則之利益。因之，其認為本次修法乃誤將刑法上的原則，無差別的套用於行政罰法¹⁰。

既然如此，本文認為在 $C>A>B$ 之場合，從新從輕原則之適用，應排除「中間法」之考量，也和林三欽教授之見解有所雷同¹¹。

伍、結 論

本文針對行政罰法「從新從輕原則」之一則深入問題進行思考，即討論行政罰法第5條所規範之「從新從輕原則」在適用上須否考慮「中間法」，本文作者整理我國文獻，認為國內公法學說上對此一問題討論較少，而相近的刑法學說與實務，則對此一問題有所討論，其等在刑法第2條所規範之「從舊從輕原則」適用上認為應考慮「中間法」。

本文作者對於刑法此一理論，是否得以當然套用到行政法學，抱持高度懷疑，遂提出不同觀點，聊抒己見，敬請參考。

本文作者雖較為傾向行政罰之「從新從輕原則」適用上倘若係在裁罰額度上 $C>A>B$ （如前述）之情形，毋庸考慮「中間法」，但也對於此一解釋論，抱持著開放的態度。唯一堅持的主張是：不得輕易將刑法解釋論當然套用於行政罰法上。望以本文之作，點出此一問題，復提供法學界深入研究之基礎。

因之，本文作者認為更加值得研究的問題，應該是刑罰與行政罰之解釋論，於何種情況下可援用，於何種情況下應微調。♣

1. 修正前，原條文係：「行為後法律或自治條例有變更者，適用行政機關最初裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」修正前後，行政罰法均採取「從新從輕原則」，差異僅在於修正前所適用者，乃行政機關「最初裁處時」之法律或自治條例；修正後（現行法）所適用者，乃行政機關「裁處時」之法律或自治條例。對於舊法批評之相關討論，主要可參看：蔡宗珍，釋字第786號解釋不同意見書，2019年，1-7頁；蔡震榮，評論釋字第786號解釋與行政罰法修法之趨勢，月旦法學雜誌，301期，2020年6月，86-96頁。
2. 修正理由載：從新從輕原則之法理在於當國家價值秩序有改變時，原則上自應依據新的價值作為衡量標準，且查提起行政救濟係受處罰者之權利，自不宜避免受處罰者因為期待法規未來會做有利之變更，任意提起救濟為理由，而以行政機關「最初裁處時」之法律或自治條例作為適用，爰修正行為後法律或自治條例有變更者，原則上適用「裁處時」之法律或自治條例，但是如舊的價值秩序係有利於人民者，不應讓人民受到不可預見之損害，以維護法的安定性，故若行為後至裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，例外適用最有利受處罰者之規定。
3. 也可能是同一法規，僅係規範內容從A改為B，本文以下未免過於叨擾，所稱A法、B法、C法，在概念上可能包括不同法規（法條）與同一法規而僅係規範內容修正之情形。
4. 例如：甲於2022年3月初為違法行為，依當時法規規定應處以新臺幣3,000元至7,000元之罰鍰，該規定於同年5月時修訂罰鍰額度為3,500元至6,000元，7月時罰鍰額度再度修訂為4,000元至8,000元。主管機關於8月作成裁罰處分時，如何認定裁罰額度？
5. 吳耀宗，刑法第二條第一項「法律變更」之研究——兼評大法官會議釋字第一〇三號解釋及最高法院相關裁判，台灣本土法學雜誌，13期，2000年8月，66頁。
6. 學說上指出「從新從輕原則」與「從舊從輕原則」雖有學理探討意義之差別（林鈺雄教授稱，處罰行為人應以行為時之法律為基礎，方可達成刑罰之應報目的與一般預防目的），惟實際運用之結果，並無二致。文獻可參看吳耀宗，同前註，66頁；林鈺雄，刑法總則：第二講 刑法之運用與解釋（下），月旦法學教室，3期，2003年1月，58-59頁。
7. 吳耀宗，同註5，67-68頁。又「有利於行為人」此一觀察角度，係德國知名刑法學者Roxin之見解，詳參該文。
8. 較近期之最高法院106年度台上字第67號刑事判決：修正後刑法第二條第一項規定：「行為後法律有變更者，適用行為時之法律。但行為後之法律有利於行為人者，適用最有利於行為人之法律。」即由修正前之「從新從輕」原則，改採「從舊從輕」原則，以與刑法第一條罪刑法定主義契合，並貫徹法律禁止溯及既往原則（參見刑法第二條立法理由說明一），且係規範行為後法律變更所生新舊法律比較適用之準據法，於新法施行後，應適用新法第二條第一項之規定，為「從舊從輕」之比較。依上述規定，倘被告行為後，處罰行為所適用之法律有修正之情形，即應先行審認是否屬法律變更，以決定應否依刑法第二條第一項規定為新舊法之比較說明，再依比較結果，分別依同條第一項前段抑但書規定，為適用修正前之行為時法抑適用有利於被告之修正後裁判時法（包括中間法）之依據。
9. 如果行為時為A法規，裁處時為B法規，訴訟時為C法規，而在裁處金額上A>B>C。此際仍可選擇最有利於人民之C法規進行裁處，並無架空該法規「最有利」之用字。
10. 請參看林三欽教授2022年7月21日公開之臉書發文：簡評2022年6月修正之行政罰法第5條「從新從輕原

則」。見：https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=pfbid02wAUHyYtZHdstqJzTvPFdJcCw65CiNWZvPJy9exjNtVR81EzoxFE63rvyXEiDTCNI&id=100000251685473（最後瀏覽日：2023年5月18日）。

11. 不過，林三欽教授在臉書該文中指出修法後，「行政罰法第5條之內容與刑法『從舊從輕』原則基本上沒有不同，在爭訟確定前相關規定有利於行為人之變動均應予以考量。」依其文字敘述脈絡，似乎認為行政罰法第5條之解釋論與刑法第2條作相同解釋，其係在「立法論」的層次上批評該法。雖林三欽教授沒有討論到行政罰法第5條解釋上應否考慮「中間法」，惟依其「在爭訟確定前相關規定有利於行為人之變動均應予以考量。」之敘述句，似可認為其主張在「解釋論」的層次上應將中間法納入考量。

關鍵詞：從新從輕原則、國家新價值決定、不可預見之損害、法安定性、中間法

DOI：10.53106/279069731513

（相關文獻☛月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）

書籍推薦

📖 行政程序法逐條釋義（上）、（下）

作者：翁岳生、董保城

簡介：行政程序法是我國公法之基礎法律。三十餘位傑出公法碩彥，將本法施行二十餘載之理論研究與實務成果，整理彙纂成逐條釋義一書，粲然大備，條理分明。本書乃公共行政、公法學術與司法實務，必備之基本用書，也是學生提升公法學養之指引參考。

影音推薦



行政法上之預防性不作為訴訟

| 李建良

(<http://qr.angle.tw/e04>)



不法行為之所得課稅

| 柯格鐘

(<http://qr.angle.tw/aab>)